

Asia: VN/35657/2024

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ympäristönsuojelulain muuttamiseksi (ilmanlaatudirektiivi)**

Ilmanlaadun turvaaminen, seuranta, hallinta, tiedottaminen ja mittausten laadunvarmennus

**Kommenttinne ilmanlaadun seuranta, hallintaa, tietojen toimittamista, tietovarantoa, ympäristön tilan seuranta, tiedottamista ja mittausten laadunvarmennusta koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (142 a–142 d, 143, 144, 144 a, 144 b ja 209 §)**

142 a § Ilmanlaadun seurannan järjestäminen seuranta-alueilla ja keskimääräisen altistumisen alueyksiköissä

Pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitetun ilmanlaadun seurannan kustannukset katetaan valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Kuntaliitto kannattaa ehdotusta.

142 b §. Ilmanlaadun seurannan järjestäminen supermittausasemilla.

Lakiehdotuksen 142 b §:n mukaan pykälässä tarkoitetun ilmanlaadun seurannan kustannukset katetaan valtion talousarviossa tehtävään osoitetun määrä-raham puitteissa. Kuntaliitto kannattaa ehdotusta.

142 c §. Ilmanlaadun seurantatietojen toimittaminen Euroopan komissiolle.

Pykälän 1 momentti sisältäisi perussäännöksen lain 142 a ja 142 b §:n mukaiseen seurantaan perustuvien ilmanlaadun seurantatietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle. Momentti kytkettäisiin uudistettuun ilmanlaatudirektiivin 23 artiklaan ja yksityiskohtaiset vaatimukset momentin tarkoittamasta tietojen toimittamisesta säädettäisiin pykälän 2 momentin nojalla

valtioneuvoston asetuksella. Vastuu tietojen toimittamisesta säädettäisiin Ilmatieteen laitokselle. Tämä perustuisi nykyiseen käytäntöön. Momentti sisältäisi myös informatiivisen viittauksen ilmanlaadun tietovarantoon, johon kyseiset ilmanlaadun seurantatiedot kerätään ja jonka kautta ne myös julkaistaan. Kuntaliitto kannattaa ehdotusta.

144 a § Ilmanlaatuun liittyvistä tiedoista tiedottaminen.

Yleisölle on uudistetun ilmanlaatudirektiivin 22 artiklan mukaan tiedotettava hyvin laajasti ilmanlaatuun liittyvistä tiedoista. Mukana on myös muita kuin ilmanlaadun seurantatietoja. Esimerkiksi 22 artiklaan liittyvässä liitteessä edellytetään tiedottamista myös ennalta ehkäisevistä toimista epäpuhtauksien ja/tai niille altistumisen vähentämiseksi; aloista, joilla päästöjä syntyy eniten; toimintasuosituksista päästöjen vähentämiseksi sekä mahdollisista mittauskampanjoista sekä niiden tuloksista.

Kuntaliitto huomauttaa, että kuntien lisääntyneistä tehtävistä aiheutuneet kustannukset on korvattava täysimääräisesti myös tiedottamisvastuiden osalta.

144 b §. Ilmanlaadun turvaamiseksi annettavat määräykset

Kuntaliitto kannattaa määräysten antovaltuuden laajentamista myös muihin kuin suunnitelman toimeenpanoon liittyviin asioihin. Laajennettu määräyksen antovaltuus tehostaa kunnan käytettävissä olevia keinoja puuttua ilmanlaadun heikkenemiseen tilanteissa, joissa raja-arvo tai keskimääräisen altistumisen vähennysvelvoite ylittyy. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi pientaloalueella tapahtuva puun pienpolton yhteydessä. Vastaavasti laajennus lisää kuntien velvollisuutta antaa kyseisiä määräyksiä. Kuntien resurssit ja osaaminen määräysten antamiseen tulee varmistaa toimeenpanon yhteydessä.

Kannatettavaa on myös selvittää kyseisten määräysten suhdetta muihin ympäristönsuojelulain mukaisiin määräyksiin. Pykälää olisi voinut vielä selvittää menettelysäännöksillä tai viittauksilla niihin.

## Ilmanlaadun parantamista koskevat suunnitelmat

### **Kommenttinne ilmansuojelusuunnitelmaa koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (145 ja 145 a–145 c §)**

145 §. Ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuus.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön uudistetun ilmanlaatudirektiivin 19 artiklan kohdat 1 ja 3. Ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuutta täsmennettäisiin direktiivin mukaiseksi ja poistettaisiin kansallinen tiukennus velvoitteesta laatia suunnitelma, kun raja-arvot ovat vaarassa ylittyä.

145 §:n 3 momentin mukaan kunnan ensisijainen vastuu ilmanlaadun vastuu-tahona on säilytetty. Tietyissä tilanteissa edellytetään lisäksi yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Kansallisella säännöksellä turvattaisiin ilmansuojelu-suunnitelman toimenpiteisiin sitoutuminen myös silloin, kun kunnan toimivalta ei riitä suunnitelman toimenpiteiden suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, vaan lisäksi tarvittaisiin toisen viranomaisen tai toisen kunnan osallistumista.

Lupa- ja valvontavirastolla on ympäristönsuojelulain mukaan ilmanlaatuun liittyvä vastuu olla selvillä ilmanlaadusta sekä velvoittaa luvanvaraisia toimin-toja osallistumaan yhteistarkkailuun, jos toiminnasta aiheutuu ympäristövaikutuksia. Pykälän 4 momentissa ympäristöministeriön osallistuminen tarvittaessa suunnitelman laadintaan olisi uusi säännös. Ympäristöministeriö voi osallistua suunnitelmaan, jos suunnitelman tavoitteiden saavuttaminen edellyttää lainsäädäntömuutoksia tai muita ministeriön tehtäviin kuuluvia toimenpiteitä. Lain 5 momentissa huomioitaisiin viranomaiskohtaiset toimet ja hyväksymis-menettelyt, koska eri viranomaisilla on erilaiset menettelyt suunnitelmien hyväksymiseksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että vastuutahojen määrittely lainsäädännössä on ensiarvoisen tärkeää. Lain toimeenpanossa viranomaisten saumaton yhteistyö sekä yhdessä suunnitellut toimenpiteet säästävät resursseja kaikilta.

145 a §. Poikkeukset ilmansuojelusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta

Säännökseen on lisätty kohta 2 poikkeuksesta suunnitelman laatimiseen, kun on kyse 148 a § mukaisesta luonnollisista lähteistä olevista päästöistä, jolloin sitä ei katsota direktiivin tarkoittamaksi ylitykseksi. Luonnollisiksi lähteitä olisivat sellaiset lähteet, joiden syntyminen ihminen ei ole suoraan tai välillisesti vaikuttanut. Kuntaliitto kannattaa ehdotettuja poikkeuksia suunnitelman laatimisessa.

### **Kommenttinne ilmansuojelun etenemissuunnitelmaa koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (145 d – 145 e §)**

145 d §. Ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvollisuus ja sisältövaatimukset.

Ilmansuojelun etenemissuunnitelma olisi laadittava ennen vuotta 2030, jos on olemassa riski, että uusia normeja ei saavuteta kyseiseen päivämäärään mennessä. Etenemissuunnitelma on laadittava, jos vuosina 2026–2029 seuranta-tietojen perusteella uusiin ilmanlaatuvaatimuksiin ei päästä vuoteen 2030 mennessä. Pykälän toisessa momentissa nimetään kansalliset vastuut laatimisvelvollisuudesta. Momentin mukaan ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisesta vastaisivat samat tahot kuin ilmansuojelusuunnitelman laatimisesta.

Kuntaliitto huomauttaa, että vastuutahojen määrittely lainsäädännössä on ensiarvoisen tärkeää. Lain toimeenpanossa viranomaisten hyvä yhteistyö ja yhdessä suunnitellut toimenpiteet ovat ensiarvoisen tärkeitä lain toimeenpanossa.

**Kommenttinne lyhyen aikavälin toimintasuunnitelmaa koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (146 §, ja 146 a)**

-

**Kommenttinne suunnitelmien laatimisen määräaikoja, päivittämistä, laatimismenettelyä, tiedottamista ja tietojen toimittamista koskeviin pykäliin ja niiden perusteluihin (147 ja 147 a)**

147 §. Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimiseen ja päivittämiseen liittyvät määräajat ja päivittämistä koskevat sisältövaatimukset.

Ilmansuojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvollisuus olisi rajattu hallituksen esityksessä 145 d § mukaisesti ilmanlaadun seurantatietoihin ennen vuotta 2030, jonka jälkeen raportoitavien seurantatietojen perusteella ilman-suojelun etenemissuunnitelman laatimisvelvoitetta ei enää olisi. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma on laadittava viipymättä 2 momentissa mainittujen edellytysten täytyessä. Voimassa olevan 147 § mukainen säännös, joka mukaan lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma tulisi laatia viipymättä sen jälkeen, kun varoituskynnys on ylittynyt tai sen ylittymisen vaara on havaittu, ei perustuisi uudistettuun ilmanlaatudirektiiviin.

147 a §. Ilmanlaatua koskevien suunnitelmien laatimismenettely ja tietojen toimittaminen.

Pykälä olisi uusi ja sen 1 momentissa edellytettäisiin laatimaan ilmanlaatua koskevista suunnitelmista luonnokset sekä yhteenvedon, joihin uudistetun ilmanlaatudirektiivin 19 artiklan kohdan 7 mukaisesti yleisö ja asianomaiset viranomaiset voisivat tutustua ja vaikuttaa suunnitelmaan sitä laadittaessa. Säännös vastaisi voimassa olevan 147 § 3 momentin sisältöä huomioiden myös uutena ilmansuojelun etenemissuunnitelman ja yhteenvedon suunnitelmasta.

Pykälän 1 momentissa pannaan täytäntöön uudistetun ilmanlaatudirektiivin 20 artiklan 6 kohdan mukainen käytäntöjen vaihto jäsenmaiden kesken ja siihen liittyvästä yhteydenpidosta Euroopan komissioon esitettäisiin kansallisella säännöksellä ympäristöministeriötä.

Pykälän 2 momentissa on täsmennetty säännöksen koskevan 145 §:n, 145 d §:n ja 146 §:n mukaisia suunnitelmien luonnoksia ja niiden päivityksiä. Pykälän 2 momentin ja voimassa olevan 147 §:n momentin mukainen aika mielipiteiden esitykseen perustuu uudistetun ilmanlaatudirektiivin 20 artiklan 3 kohdassa viitattuun niin sanotun osallistumisoikeusdirektiivin 2003/35/EY kansalliseen toimeenpanoon, jonka mukaan yleisön mielipiteiden esittämiselle on varattava aikaa vähintään 30 päivää.

Kuntaliitto huomauttaa, että erilaisten suunnitelmien laatiminen, yleisön ja muiden viranomaisten kuuleminen ym. hallinnolliset kustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti.

## Raja-arvojen saavuttamisen määrärajojen pidentäminen ja päästösuuksia koskevat poikkeukset

### **Kommenttini pykäliin ja niiden perusteluihin (147 b, 148 ja 148 a §)**

148 §. Hiekoituksesta ja suolauksesta aiheutuvat raja-arvojen ylitykset. Voi-massa olevaa pykälää muutettaisiin vastaamaan uudistettua uudistetun ilmanlaatudirektiiviä ja täsmennettäisiin siinä olevia kansallisia vastuita. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan vastuulle määrittää alueet, joilla hengittävien hiukkasten raja-arvon ylittämät pitoisuudet johtuvat hiekoituksesta tai suolauksesta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kansallisesta menettelytavasta tietojen toimittamiseksi 17 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaisesti Euroopan komissiolle. Kunnalle säädettäisiin vastuu vaadittavien tietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle.

Artiklan 17 mukainen selvitys toimitetaan Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmän kautta. Järjestelmän kautta syötetään keskeisimmät tiedot lomakkeille sekä liitetään mukaan kirjallinen selvitys. Ilmatieteen laitoksella on raportointijärjestelmään käyttöoikeudet ja kokemus järjestelmän säännöllisestä käytöstä ilmanlaatu-tietojen raportoinnissa. Ilmatieteen laitoksen tekninen tuki kunnalle sujuvoittaisi tietojen toimittamista, mutta kunnat vastaisivat toimitettavista tiedoista ja toimittamisesta vaatimusten mukaisesti Euroopan komissiolle.

Kuntaliitto vastustaa ehdotusta, jonka mukaan kunnat raportoisivat tiedot suoraan Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään. Ehdotuksen mukaisesta menettelytavasta ei Suomessa ole kokemusta. Kyseessä olisi kunnille uusi tehtävä. Kuntaliitto ehdottaa, että Ilmatieteen laitos toimisi kansallisena tietojen kokoavana viranomaisena, ja toimittaisi kuntien tuottamat tiedot Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään.

148 a § Päästösuudet luonnollisista lähteistä.

Kuntaliitto vastustaa ehdotusta, jonka mukaan kunnat raportoisivat tiedot suoraan Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään. Ehdotuksen mukaisesta menettelytavasta ei Suomessa ole kokemusta. Kyseessä olisi kunnille uusi tehtävä. Kuntaliitto ehdottaa, että Ilmatieteen laitos toimisi kansallisena tietojen kokoavana viranomaisena, ja toimittaisi kuntien tuottamat tiedot Euroopan komission ilmanlaadun raportointijärjestelmään.

## Vireillepano-oikeus, muutoksenhaku ja valitusoikeus

### **Kommenttini pykäliin ja niiden perusteluihin (186, 186 a, 190, 191, 194 a, 194 b ja 195 §)**

186 a §. Vireillepano-oikeus eräissä ilmanlaatuun liittyvissä asioissa

Kuntaliitto suhtautuu varautuneesti ehdotukseen uuden valitusmenettelyn säätämisestä Suomeen. Viranomaisen passiivisuustilanteissa on kantelumenettely ja viranhaltijoiden virkavastuu perinteisesti katsottu riittäviksi asianosaisen oikeussuojakeinoksi. Passiivisuustilanteeseen liittyvässä laajassa vireillepano-oikeudessa luodaan viranomaiselle uusi velvoite tutkia ja tehdä päätös. Päätöksestä tehtävä valitus lisäisi viranomaisten ja tuomioistuinten työtä. Esityksen mukaan vireillepanon voisi tehdä muun muassa asianosaiset, joita voi olla yksittäisessä asiassa satoja tuhansia. Vireillepanoja voi olla lukuisia.

#### 191 § Valitusoikeus

Kuntaliitto vastustaa Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeuden laajentamista kunnan taksa koskevaan päätökseen. Kunnan laatima taksa on olennainen osa kunnallista itsehallintoa ja perustuu suoraan ympäristönsuojelulakiin. Taksapäätöksestä voi tällä hetkellä valittaa kunnallisvalitukseen oikeutetut eikä valitusoikeutettujen joukkoa ole tarkoituksenmukaista laajentaa valtion viranomaisiin. Viranomaisten välisten valitusoikeuksien laajentaminen ei ole myöskään Orpon hallitusohjelman mukaista.

## Valtioiden rajat ylittävät epäpuhtaudet ja yhteistyö

### **Kommenttinne pykälään ja sen perusteluihin (211 a §)**

-

### **Muut huomionne esityksestä**

### **Kommenttinne ehdotuksen vaikutuksista (HE-luonnoksen luvut 4.2.1–4.2.3)**

-

### **Muut kommenttinne esityksestä**

Hallituksen esityksessä supermittausasemien sijoittamisessa ja niiden ylläpidossa esitetään hyödynnettäväksi olemassa olevaa ilmanlaadun tutkimusasemaverkkoa ja resursseja. Sijoituspaikat esityksen mukaan ovat: Helsingin Kumpula, Pallas, Hyytiälä ja Virolahti. 16 Supermittausasemille nimetään laissa vastuutahoiksi Ilmatieteen laitos, Helsingin yliopisto sekä HSY.

Direktiivin edellyttämään, ultrapieniä hiukkasia koskevaan korkeiden pitoisuuksien mittaukseen soveltuu Suomessa HSY:n ylläpitämä ilmanlaadun mittausasema vilkasliikenteisessä katukuilussa Helsingissä. Siellä ultrapienien hiukkasten pitoisuuksia mitataan jo nykyisin vapaaehtoisesti, WHO:n suositusten mukaisesti. Kuntaliitto kannattaa em. ehdotuksia.

## Kunnille aiheutuvat kustannukset

Suomessa ilmanlaadun seurannasta vastaavat pääosin kunnat. Esityksen mukaisesti vastuita täsmennetään ja lisäksi kunnille osoitetaan uusia vastuita ny-kyisten lisäksi.

Kunnilla säilyisi edelleen vastuu ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimisesta, mutta kuntien rajallisten vaikutusmahdollisuuksien tueksi myös muilta viranomaisilta edellytettäisiin yhteistyötä suunnitelmien laadintaan ja toteutukseen. Suunnitelmien edellyttämistä toimista aiheutuu kunnalle lisätyötä riippuen alueen ilmanlaadusta ja lähtötilanteesta toimien toteuttamisessa. Suunnitelmalle uudistetussa ilmanlaadun direktiivissä asetettu kahden vuoden laatimisaika on otettava huomioon suunnitelman ja sen toimia koskevien päätösten aikataulussa. Kunnilla on mahdollisuus hakea määräajan pidentämistä PM2,5 ja PM10, NO2, bentso(a)pyreenin ja bentseenin raja-arvon saavuttamiselle.

Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatimistarve ja niistä koi-tuvat kustannukset riippuvat tulevien vuosien ilmanlaadusta. Ilmanlaadun parantamista koskeviin suunnitelmiin sisältyvien toimien tarkempi suunnittelu ja toteuttaminen aiheuttaa kustannuksia kunnissa ja mahdollisesti myös valta-kunnallisella tasolla. Lisäkustannukset kohdistuvat ilmanlaadun seurannasta vastaavalle taholle sekä sille toiminnanharjoittajalle, jonka tulee toteuttaa toimia päästöjen vähentämiseksi. Ilmanlaadun seurannan kustannuksiin osallistuvat kunnan lisäksi alueen ympäristölupavelvolliset toiminnanharjoittajat, joiden toiminta vaikuttaa ilmanlaatuun. Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien laatiminen edellyttää vastuuviranomaiselta perehtymistä ja kouluttautumista.

Uudistetun ilmanlaatudirektiivin vaatimukset lisäävät velvoitteita etenkin niille kunnille, joissa ilmanlaadun arviointikynnys ylittyy ja ilmanlaadua on seurattava mittauksin. Kunnilla säilyisi esityksen 142 a § mukaan edelleen ilmanlaadun seuranta-, raportointi ja tiedottamisvelvollisuus omalla alueellaan. Tiukemmat ympäristön laatuvaatimukset ja -tavoitteet, mittausten laadun dokumentointi ja ilmanlaadusta tiedottaminen lisäävät kunnille aiheutuvaa työtä riippuen kunnan ilmanlaatuutilanteesta. Uudet tiedotus- ja varoituskynnykset pienhiukkasille ja hengitettäville hiukkasille lisäävät kuntien tiedotus- ja varoitusvelvoitteita. Nykyisen kahden arviointikynnyksen sijaan yksi tiukempi arviointikynnys voi edellyttää lisää näytteenottoaikoja. Uutena vastuuna osoitettaisiin erikseen nimettäville kunnille vastuu neljästä kansallisen keskimääräisen altistumisen arviointiin tarkoitettusta seurannasta. Ehdotuksen mukaan nimettävät kunnat olisivat Helsinki, Tampere ja Kuopio.

Ilmansuojelusuunnitelmia on Suomessa viimeisen 15 vuoden aikana laadittu vain pääkaupunkiseudulla (Helsingin kaupungin ilmansuojelusuunnitelma 2017–2024) typenoksidien raja-arvon ylittymisen seurauksena ja myöhemmin suunnitelmaa on vapaaehtoisesti päivitetty vuosille 2024–2029. Suunnitelman laatimisesta aiheutuneet kustannukset Helsingin kaupungin arvion mukaan kustannukset muodostuivat 2–2,5 henkilötyövuodesta sekä viestintään käytetystä 20 000 eurosta. Suunnitelman laatimiseen kuuluu monia työvaiheita ja monien asiantuntijoiden työpanos.

Toimenpiteistä aiheutuvat lisäkustannukset syntyvät pääosin katujen puhtaanapidosta. Suomessa on lisäksi laadittu lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma Harjavallassa, jonka kustannuksiksi arvioitiin 10 000 euroa. Lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma laadittiin Harjavallassa osana opinnäytetyötä. Harjavallan lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman päivitys on edellyttänyt muutaman päivän työpanoksen vuodessa. Ilmanlaadun parantamista koskevien suunnitelmien sisältövaatimuksia on tullut lisää, mistä aiheutuu enemmän valmistelutyötä, mikäli suunnitelma pitää laatia.

Puun pienpoltosta aiheutuvan bentso(a)pyreenin vähentämiseksi tarvitaan paikallisia ja todennäköisesti myös valtakunnallisia toimia. Arseenin ja nikkelin uusien raja-arvojen mahdollisista ylityksistä aiheutuu lisäkustannuksia. Lisäkustannukset kohdistuvat ilmanlaadun seurannasta vastaavalle taholle sekä sille toiminnanharjoittajalle, jonka tulee toteuttaa toimia päästöjen vähentämiseksi. Tarvittavan koulutuksen aiheuttamia kuluja ei ole arvioitu, sillä koulutusta voidaan antaa mm. organisaatioissa, ostopalveluna ja ilmanlaadun asiantuntijoiden tapaamisissa.

Kuntaliitto korostaa, että kunnille on korvattava uusista tehtävistä ja velvoitteista aiheutuneet kustannukset täysmääräisesti. Uusien mittausvelvoitteiden lisäksi, kunnilla aiheutuu kustannuksia tiedottamisesta, erilaisten suunnitelmien laatimisesta sekä ilmanlaatu-tietojen raportoinnista.

Paavilainen Päivi  
Kuntaliitto